Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9295**

17. Wahlperiode 11. 04. 2012

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Nicole Maisch, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/9105 –

Sieben Jahre Fluggastrechte – Stand von Um- und Durchsetzung der Fluggastrechte-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im April 2012 haben Flugpassagiere per Verordnung seit nunmehr sieben Jahren Rechte. Seither gilt die so genannte Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) 261/2004). Zweimal bewertete die Europäische Kommission die Umsetzung dieser Verordnung auf nationaler Ebene. Zweimal wurde die Umsetzung auf nationaler Ebene sehr scharf kritisiert; auch in Deutschland.

Verspätete Abflüge, Ankünfte oder Annullierungen sind neben Fällen der Herabstufung und Nichtbeförderung Bestandteil der Fluggastrechte-Verordnung. Damit sind dies Kriterien, um die Rechtsdurchsetzung der Fluggastrechte zu überprüfen. Die Bundesregierung betonte stets, dass ihr solche Daten nicht vorlägen. Dabei ist sie grundsätzlich verpflichtet – dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 1. Juli 2009, 2 BvE 5/06, erneut bekräftigt – die vom Parlament an sie gestellten Fragen vollständig und wahrheitsgemäß zu beantworten. Der Auskunftsanspruch des Deutschen Bundestages umfasst dabei nicht nur vorhandenes, sondern auch auf durch die Bundesregierung erlangbares Wissen. Aktuelles Nichtwissen, das durch die Bundesregierung aufgehoben werden könnte, enthebt sie deshalb nicht ihrer Antwortpflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag.

Gemäß Artikel 17 der Fluggastrechte-Verordnung sind verspätete Abflüge, Ankünfte oder Annullierungen neben Fällen der Herabstufung und Nichtbeförderung die Kontrollparameter, die bereits im Jahr 2007 von der Europäischen Kommission vorgestellt worden sind und über den Erfolg der Verordnung entscheiden. In diesem Bericht wurden erhebliche Mängel in der nationalen Rechtsdurchsetzung festgestellt. Im Jahr 2011 wurde ein weiterer Bericht vorgestellt (KOM(2011) 174 endg.; Ratsdok. 9066/11). Die Kritik der mangelhaften Rechtsdurchsetzung wurde dabei erneuert, da sich im Vergleich zur ersten Evaluation auch wenig geändert hatte.

Die nach Artikel 16 der Fluggastrechte-Verordnung zur „Durchsetzung dieser Verordnung in Bezug auf Flüge von in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Flug-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 5. April 2012 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

häfen und Flüge von einem Drittland zu diesen Flughäfen“ zuständige Beschwerde- und Durchsetzungsstelle in Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt (LBA). Auch die Durchsetzung der Rechte von Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität soll das LBA ebenso wie die Transparenz bei der Angabe von Flugpreisen gewährleisten. In Artikel 16 heißt es darüber hinaus: „Gegebenenfalls ergreift diese Stelle die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden.“ Dabei kommen insbesondere verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen infrage.

Doch Airlines, die bei Verspätungen und Annullierungen ihre Passagiere nicht entschädigten, informierten oder für Ausgleich sorgten, hatten bislang wenig zu befürchten. Es folgten auf Beschwerden der Reisenden beim LBA lediglich Ordnungswidrigkeitenverfahren. Bußgelder wurden nur selten verhängt. Und wenn, dann waren sie äußerst gering. Das scheint sich nun allmählich zu ändern. Die Zahl der Bußgelder und die Summe stiegen sprunghaft an. Die durchschnittliche Höhe der Bußgelder ist binnen eines halben Jahres von ca. 3 000 Euro auf ca. 10 600 Euro angestiegen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676 und Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 117 auf Bundestagsdrucksache 17/7584). Auch die Anzahl der verhängten Bußgelder stieg von 37 auf 219 Fälle an. Die Europäische Kommission regte an, die Airlines öffentlich zu nennen, die gegen geltendes Recht verstoßen, um so die Sünder auch den Reisenden beim Namen zu nennen. Die Bundesregierung verweigert hier bislang aus datenschutzrechtlichen Gründen jede Auskunft. Der Datenschutz könne aber laut dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, nicht der Grund sein. Er plädierte ebenfalls für die Nennung der Unternehmen.

Das Ordnungs- und Zivilrecht ist dabei strikt getrennt. Reisende, die sich an das LBA wenden, müssen ihre Ansprüche aber weiterhin einklagen, sofern eine Einigung mit den Airlines nicht erfolgt. Zurecht eingegangene Beschwerden, die vom LBA entsprechend sanktioniert werden, bedeuten nicht, dass dem Fluggast auch sein Ausgleich oder seine Entschädigung zugesprochen wird. Diese Regelung habe vor allem organisatorische Hintergründe. In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/3107 hieß es, das LBA sei kein „rechtsdurchsetzendes Organ“ für die Fluggäste. „Die Tätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes erfolgt im öffentlichen und nicht im zivilrechtlichen Interesse.“

Um zivilrechtliche Ansprüche zu erleichtern, sollen sich Fluggäste auch an eine Schlichtungsstelle wenden können. Die Verhandlungen darüber gestalten sich aber als schwierig. Ab wann es eine solche Schlichtungsmöglichkeit geben soll, ist noch immer unklar. In den über zweijährigen Verhandlungen mit den Airlines waren dabei bis zuletzt weder das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) noch Verbraucherverbände eingebunden. Der Referentenentwurf ist daher ein Ergebnis einer äußerst einseitigen, zulasten des Verbraucherschutzes geführten Einigung. Erstaunlich ist dennoch, dass auch einer zentralen Forderung der Fluggesellschaften nachgekommen worden ist, indem keine Ordnungswidrigkeitenverfahren des LBA während der Schlichtung stattfinden dürfen. Damit wird die stets betonte Trennung von Ordnungs- und Zivilrecht aufgegeben. Dabei hieß es noch in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/5383: „Ein Vergleich zwischen der rein zivilrechtlich tätigen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) und der Anzahl der tatsächlichen Bußgeldbescheide ist auf Grund des fehlenden Zusammenhangs nicht möglich.“

1. Wie viele Starts und Landungen welcher Fluggesellschaft wurden in den Jahren 2007 bis 2011 (bitte einzeln auflisten) auf deutschen Flughäfen abgesagt?

2. Wie viele Starts und Landungen hatten diese Fluggesellschaften in diesem Zeitraum insgesamt beantragt beziehungsweise zugewiesen bekommen?

3. Welche Zielflughäfen in Deutschland und welche Reiseziele waren besonders von den Absagen betroffen?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen „Die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes bei der Rechtsdurchsetzung von Reisenden“ (Bundestagsdrucksache 17/3107) und „Die Durchsetzung von Fluggastrechten“ (Bundestagsdrucksache 17/4114) erläutert, besteht keine gesetzliche Grundlage, um die genannten Zahlen zu erheben. Durch das Luftfahrt-Bundesamt werden nur die für die Aufgabenerfüllung unmittelbar notwendigen Daten gesammelt und ausgewertet, so dass der Bundesregierung hierzu keine weiteren Erkenntnisse vorliegen.

4. Welche Gründe sind der Bundesregierung für die Absagen bekannt – nach prozentualer Häufigkeit?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele Beschwerden der deutschen Fluggäste den Luftfahrtunternehmen in den Jahren 2007 bis 2011 vorliegen (bitte einzeln nach Unternehmen und Jahr auflisten)?

Nein.

6. Liegen der Bundesregierung mittlerweile Erkenntnisse darüber vor, wie viele der Fluggäste die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes als ordnungsrechtliches Organ und verbraucherrelevante Beschwerdestelle kennen?

   Wenn ja, wie viele?

   Wenn nein, inwiefern spielt diese Erkenntnis keine Rolle, um über die von der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) bemängelte Diskrepanz von Recht und Rechtsdurchsetzung entscheiden zu können?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

Soweit auf eine vom vzbv bemängelte Diskrepanz Bezug genommen wird, ist hiermit vermutlich das Ergebnis einer Onlineumfrage der Verbraucherzentralen aus November 2010 gemeint, der nach Angaben des vzbv kein Anspruch auf Repräsentativität zukommt.

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele der deutschen Fluggäste die Fluggastrechte-Verordnung kennen?

   a) Wenn ja, wie viele?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

   b) Wenn nein, spielt diese Erkenntnis nach Meinung der Bundesregierung keine Rolle zur adäquaten Bewertung der Rechtsdurchsetzung von den Fluggastrechten?

Worin liegen gegebenenfalls die Hintergründe, wie die Informationskampagne des BMELV, das für eine verbesserte Aufklärung die Rechte in Form von Reisecheckkarten verteilte?

Wie werden die Erfolge solcher Kampagnen evaluiert?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass nicht alle Verbraucherinnen und Verbraucher immer wissen, welche Rechte sie nach der Fluggastrechte-Verordnung oder nach anderen Gesetzen und Verordnungen haben. Deshalb stellt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Rahmen seiner allgemeinen Presse- und Informationspolitik leicht verständliche Checkkarten zu verschiedenen Themen her. Die Nachfrage zeigt, dass reges Interesse an den dargebotenen Informationen besteht. Außerdem stellen das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf ihren Internetseiten Verbraucherinformationen zu aktuellen Themen bereit.

8. Wie viele Ordnungswidrigkeitenverfahren wurden seit Inkrafttreten der Fluggastrechte-Verordnung wegen Verstößen gegen die einschlägige Verordnung verhängt (bitte einzeln nach Jahr und Airline mit Betrag auflisten. Sollte die Bundesregierung weiterhin datenschutzrechtliche Bedenken haben, bitte nach deutschen, EU- und Non-EU-Fluggesellschaften und Jahr tabellarisch auflisten)?

Bisher (Stand: 1. März 2012) wurden vom Luftfahrt-Bundesamt insgesamt 5 275 Bußgeldverfahren eingeleitet. Die Verteilung dieser Verfahren auf deutsche, europäische und Drittstaaten-Luftfahrtunternehmen ist der folgenden Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Anzahl eingeleiteter Bußgeldverfahren, unterteilt nach Jahr des Anzeigeeingangs und Herkunft des Luftfahrtunternehmens (Stand: 1. März 2012)

Typ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamtergebnis
Deutsche Luftfahrtunternehmen	0	7	432	107	505	530	1 170	235	2 986
Europäische Luftfahrtunternehmen	1	29	190	99	339	538	423	70	1 689
Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten	0	1	74	36	98	154	194	42	599
Gesamtergebnis	1	37	696	243	942	1 222	1 787	347	5 275

9. Wie viele Bußgelder wurden seit Inkrafttreten der Fluggastrechte-Verordnung wegen Verstößen gegen die einschlägige Verordnung verhängt (bitte einzeln nach Jahr und Airline mit Betrag auflisten. Sollte die Bundesregierung weiterhin datenschutzrechtliche Bedenken haben, bitte nach deutschen, EU- und Non-EU-Fluggesellschaften und Jahr tabellarisch auflisten)?

Bisher (Stand: 28. März 2012) wurden insgesamt 288 Bußgeldbescheide erlassen. Die Verteilung der Bescheide auf deutsche, europäische und Drittenstaaten-Luftfahrtunternehmen ist der folgenden Tabelle 2 zu entnehmen. Es wurden Geldbußen in Höhe von 1 000 Euro bis 25 000 Euro festgesetzt.

Tabelle 2: Anzahl erlassener Bußgeldbescheide nach Jahr des Erlasses des Bußgeldbescheides (Stand: 28. März 2012)

Typ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamtergebnis
Deutsche Luftfahrtunternehmen	0	1	0	1	0	48	6	22	148
Europäische Luftfahrtunternehmen	1	18	1	1	1	3	67	14	106
Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten	0	0	0	0	2	2	18	12	34
Gesamtergebnis	1	19	1	2	3	53	161	48	288

10. Was waren die Hintergründe für die Bußgelder (bitte einzeln oder tabellarisch nach entsprechendem Tatbestand wie z. B. Annullierung, Nichtbeförderung, Verspätung etc. auflisten)?

Die erbetene statistische Auswertung ist nicht möglich.

11. Was ist der Hintergrund für die stark angestiegene Zahl der Bußgelder und die Höhe der Bußgelder gegenüber den Angaben in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676?

Die Festsetzung einer Geldbuße erfolgt unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls.

12. Gibt es vom LBA außer den Ordnungswidrigkeitsverfahren weitere Sanktionsmaßnahmen, die in Betracht gezogen werden?

Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die Durchsetzung von Fluggastrechten“ (Bundestagsdrucksache 17/4114) erläutert, stellt das Bußgeldverfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) das national vorgesehene rechtsstaatliche Mittel zur Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 dar.

13. Ab wann sieht das Luftfahrt-Bundesamt beziehungsweise die Bundesregierung einen signifikanten Anstieg der Ordnungswidrigkeitsverfahren mit verhängten Bußgeldern als gegeben, um gemäß Artikel 16 „weitere, notwendige Maßnahmen sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden“?

Wie bereits in den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen „Die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes bei der Rechtsdurchsetzung von Reisenden“ (Bundestagsdrucksache 17/3107) und „Die Durchsetzung von Fluggastrechten“ (Bundestagsdrucksache 17/4114) erläutert, stellt die Festsetzung von Geldbußen im Rahmen von Bußgeldverfahren, unabhängig von der Anzahl der eingeleiteten Verfahren, ein geeignetes Mittel dar, um die Einhaltung der Fluggastrechte sicherzustellen.

Über das Bußgeldverfahren hinausgehende „weitere Maßnahmen“ werden von Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nicht gefordert.

14. Inwiefern prüft das LBA bei Beschwerden von Reisenden, ob es sich um ein Einzeldelikt oder einen systematischen Betrug der Fluggesellschaft

gegenüber allen an Bord befindlichen Fluggästen handelt, um Entschädigungszahlungen zu umgehen?

Die Nichterfüllung von (berechtigten) Fluggastansprüchen durch die Fluggesellschaft erfüllt nicht den Tatbestand eines Betruges.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 auf Bundestagsdrucksache 17/4676 verwiesen.

15. Wie groß ist das für Verbraucherbeschwerden angelegte Referat Z5 beim LBA und ist die Größe des Referats für den Kompetenzbereich auch angesichts der Kritik der Europäischen Kommission zur mangelhaften Rechtsdurchsetzung nach Meinung der Bundesregierung mit genügend Personalressourcen ausgestattet?

Derzeit stehen für die Aufgaben der Durchsetzung der Fluggastrechte beim Luftfahrt-Bundesamt insgesamt 6,75 Dienstposten zur Verfügung. Die personelle Ausstattung berücksichtigt die stellenwirtschaftlichen Möglichkeiten des Luftfahrt-Bundesamtes.

16. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit der Kritik der Europäischen Kommission im Frühjahr 2011, die sich an alle EU-Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – zur mangelhaften Rechtsdurchsetzung richtete (KOM(2011) 174 endg.; Ratsdok. 9066/11), unternommen, um die Rechtsdurchsetzung der Reisenden zu verbessern oder zu erleichtern?

Die Durchsetzung der Fluggastrechteverordnung wird durch das Luftfahrt-Bundesamt konsequent fortgeführt. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung mit den im Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL) organisierten deutschen und den in der BARIG Board of Airline Representative in Germany e. V. vertretenen ausländischen Luftfahrtunternehmen über die Schaffung einer außergerichtlichen Schlichtung für den Luftverkehr – wie in der Mitteilung der Europäischen Kommission ausdrücklich gefordert – geeinigt.

17. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung und die zuständige Behörde, das LBA, aus den gehäuften, oftmals viel zu kurzfristig und schlecht kommunizierten Absagen auch im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung der Fluggastrechte-Verordnung gezogen?

    Welche Sanktionen erfolgten, und wie häufig war dies der Fall?

    Gab es Unterschiede zwischen einzelnen Luftfahrtunternehmen (bislang war stets von easyJet die Rede)?

19. Sind Informationssysteme wie bei der Deutschen Bahn AG (DB AG), die über Verspätungen zukünftig per E-Mail informieren sollen, auch bei Airlines bekannt?

    Wenn ja, welche Airlines tun dies bereits, welche planen dies zu tun?

Die Fragen 17 und 19 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Luftfahrtunternehmen gehen zunehmend dazu über, bereits bei der Buchung nach elektronischen Kontaktdaten des Fluggastes zu fragen. Entsprechende – freiwillige – Angaben werden im Fall der Flugstörung verwendet, um den Fluggast per SMS oder E-Mail zeitnah über Änderungen zu informieren.

Über den konkreten Stand der Verfahren bei den einzelnen Luftfahrtunternehmen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

18. Wie viele „Vor-Ort-Kontrollen an Flughäfen“ wurden seither vorgenommen, und was wurde dabei im Einzelnen festgestellt?

    Welche konkreten Verbesserungsmaßnahmen wurden dabei vereinbart, und wurden diese entsprechend überprüft und eingehalten?

Das Luftfahrt-Bundesamt hat bisher „Vor-Ort-Kontrollen“ an den Flughäfen Hamburg, Bremen, Berlin/Tegel, Berlin/Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt-Main, Frankfurt-Hahn, München und Stuttgart durchgeführt.

Festgestellte Mängel bezogen sich anfangs vorwiegend auf fehlende Informationen (Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004) und fehlende Betreuungsleistungen (Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004).

Das System der Zahlung von Ausgleichsleistungen lässt sich durch „Vor-Ort-Kontrollen“ nicht überprüfen, da diese Verfahren regelmäßig in den Zentralen/Verwaltungen der Luftfahrtunternehmen – bei nicht deutschen Luftfahrtunternehmen im Ausland – angesiedelt sind.

Die Beseitigung der festgestellten Mängel wird auch durch anschließende „Vor-Ort-Kontrollen“ der geprüften sowie weiteren Stellen des jeweiligen Luftfahrtunternehmens überprüft. Die im Rahmen dieser Kontrollen des Luftfahrt-Bundesamtes festgestellten Mängel nehmen ab.

20. Welche Rolle misst die Bundesregierung einer Schlichtungsstelle zur verbesserten Rechtsdurchsetzung bei?

Die außergerichtliche Schlichtung dient als Instrument zur schnellen und kostengünstigen Realisierung von Verbraucheransprüchen. Diese Ansprüche sind oft einfach zu beurteilen und haben regelmäßig einen eher geringen Streitwert. Aber auch für die Luftfahrtunternehmen ist eine schnelle Streitbeilegung vorteilhaft, die selbst dann noch gegenüber dem Kostenrisiko und dem Personaleinsatz einer gerichtlichen Entscheidung vorzugswürdig ist, wenn das Unternehmen – wie regelmäßig – die Kosten der Streitschlichtung zu tragen hat. Darüber hinaus ermöglicht sie – eher als eine streitige Entscheidung – den Unternehmen, den Kunden weiterhin an sich zu binden.

21. Wann wird es eine Schlichtungsstelle, die auch Flugpassagiere anrufen können, geben (bitte Datum oder genauen Zeitraum nennen)?

Eine privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle nach dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr kann nur anerkannt werden, wenn das Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr in Kraft ist. Eine solche Schlichtungsstelle kann, ebenso wie die hiernach vorgesehene behördliche Schlichtungsstelle, ihre Arbeit erst aufnehmen, wenn die dieses Gesetz konkretisierende Rechtsverordnung erlassen und in Kraft ist, für welche dieses Gesetz die Ermächtigungsgrundlage enthält. Wann dies der Fall ist, hängt insbesondere vom parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ab, dessen Dauer die Bundesregierung nicht zu beurteilen vermag.

22. Wie werden Beschwerden behandelt, die sich vor dem Inkrafttreten des geplanten Gesetzes ereigneten?

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr sieht vor, dass seine Regelungen zur Schlichtung nicht für Ansprüche gelten, die vor seinem Inkrafttreten entstanden sind (§ 72 Absatz 4 LuftVG-E).

23. Wie werden Beschwerden behandelt, die bis dahin bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr eingegangen sind?

Die Frage zur Behandlung solcher Beschwerden durch die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (söp) ist an diese zu richten.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 22 verwiesen.

24. Welche Rolle misst die Bundesregierung dem im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP formulierten Ziel einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle im Zuge der weiteren Verhandlungen bei?

    Sind sich hier alle Bundesministerien (für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, der Justiz und des BMELV) einig?

Der Koalitionsvertrag sieht vor: „Die Einrichtung einer unabhängigen, übergreifenden Schlichtungsstelle für die Verkehrsträger Bus, Bahn, Flug und Schiff wird gesetzlich verankert.“ Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr sieht eine gesetzliche Verankerung der Schlichtung im Luftverkehr vor. Diese Schlichtung kann nach dem Gesetzentwurf auch eine verkehrträgerübergreifende sein (§ 57 Absatz 1 Satz 2 LuftVG-E).

25. Inwiefern sieht es die Bundesregierung gerade vor dem steten Betonen der institutionellen Trennung von Ordnungs- und Zivilrecht als berechtigt an, während eines Schlichtungsverfahrens die ordnungsrechtliche Ahndung auszusetzen?

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch das Luftfahrt-Bundesamt ist nicht Gegenstand der Schlichtungsregelung nach dem Referentenentwurf zur Schlichtung im Luftverkehr. Das Ordnungswidrigkeitenrecht sieht in § 47 Absatz 1 OWiG eine Opportunitätsregelung vor. Danach liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Sie kann daher bereits nach geltendem Recht davon absehen, während eines Schlichtungsverfahrens ein Bußgeldverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten nach § 108 Absatz 2 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung und § 58 Absatz 1 Nummer 13 des Luftverkehrsgesetzes einzuleiten oder fortzuführen, wenn das Schlichtungsverfahren für das Bußgeldverfahren Bedeutung hat, oder das Bußgeldverfahren auch – abhängig vom Ausgang des Schlichtungsverfahrens – einstellen.

26. Werden vor dem Hintergrund des § 17 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten Sanktionen entsprechend reduziert, sobald sich die Airline bei einem Schlichtungsverfahren einsichtig zeigt?

Die Zumessung der Geldbuße durch das Luftfahrt-Bundesamt erfolgt unter Berücksichtigung des Einzelfalls im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens. Die Erfüllung zivilrechtlicher Ansprüche kann hierbei berücksichtigt werden.

27. In welcher Form wird die Bundesregierung die Fälle, die bei der Schlichtung auftauchen sogleich auswerten und in ihre Bewertungen und Verhandlungen auf EU-Ebene einbeziehen?

Die Bundesregierung ist an den Erfahrungen der Schlichtungsstellen mit der Schlichtung im Luftverkehr und den zugrundeliegenden Ansprüchen sehr interessiert. Soweit der Bundesregierung diese Erfahrungen mitgeteilt werden, werden diese in die Position und die Verhandlungen der Bundesregierung auf EU-Ebene einbezogen.

28. Ist der Bundesregierung bewusst, dass durch die Ausnahme von Geschäftsreisen im Referentenentwurf etwa 40 Prozent der Flugreisenden von der Schlichtung ausgenommen wären?

    Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass auch Kleinstbetriebe (90 Prozent der Unternehmen haben weniger als zehn Angestellte) den Verkehrsträgern gegenüber auf Augenhöhe begegnen können und daher kein Bedarf nach schneller, unbürokratischer und außergerichtlicher Streitbeilegung durch Dritte vorhanden ist?

Die Schlichtung ist ein vereinfachtes und kostengünstiges Verfahren zur Regulierung zivilrechtlicher Ansprüche, das vor dem Hintergrund ihrer zumeist rechtlichen Unerfahrenheit und finanziellen Unterlegenheit regelmäßig nur Verbrauchern i. S. d. § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zur Verfügung gestellt wird. Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr folgt insoweit insbesondere den Regelungen zur Schlichtung im Versicherungs- und Bankenbereich (§ 214 des Versicherungsvertragsgesetzes – VVG –, § 14 des Unterlassungsklagengesetzes – UKlaG).

29. Sieht die Bundesregierung eine Möglichkeit vergeben, durch ein erweitertes Schlichtungsverfahren, das nicht nur Fälle aus der Fluggastrechte-Verordnung aufgreift, sondern wie bei der DB AG auch auf andere Servicebereiche ausweitet, die Kundenzufriedenheit und Servicequalität zu erhöhen?

    Wenn ja, wie hat sie das in den Verhandlungen gegenüber den Airlines kommuniziert?

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr unterstellt nicht nur Ansprüche nach der Fluggastrechtverordnung (EG) Nr. 261/2004 der Schlichtung, sondern in erheblichem Umfang auch Fluggastansprüche, die aus anderen Rechtsgrundlagen folgen.

30. War es die Forderung der Fluggesellschaften, Fälle, die die Betreuungsleistungen betreffen (Artikel 9 der Verordnung (EG) 261/2004), von der Schlichtung auszunehmen?

Fälle, die Betreuungsleistungen betreffen, sind nach dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr von der Schlichtung nicht ausgenommen. Auch Schadensersatz- oder Aufwendungsersatzansprüche wegen nicht erbrachter Betreuungsleistungen nach dem BGB unterfallen hiernach der Schlichtung. Erfüllungsansprüche auf Betreuungsleistungen nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (Verpflegung, Nutzung von Telekommunikationsmitteln, Transfer, Hotelunterbringung) unterfallen ihr hingegen nicht. Sie können im Zeitpunkt der Schlichtung wegen Zeitablaufs ohnehin nicht mehr erfüllt werden.

31. Hält es die Bundesregierung in einem Stakeholder-Prozess, der die Belange von Reisenden betrifft, nicht für angemessen, auch Verbraucherverbände frühzeitig in die Verhandlungen einzubeziehen?

    a) Warum wurden erst nach Vorliegen des Referentenentwurfs die entsprechenden Institutionen um ihre Meinung gebeten?

    b) Aus welchem Grund wird das BMELV erst zukünftig in die entsprechende, Verbraucher betreffende Überarbeitung von Rechtsakten einbezogen?

Sowohl alle betroffenen Ressorts als auch Verbraucherverbände wurden in dem erforderlichen Umfang einbezogen.

32. Sieht die Bundesregierung in einer Triple-Struktur aus söp, Schlichtung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL) und behördlicher Schlichtung eine übersichtliche und widerspruchsfreie Regelung gefunden, die Verbrauchern transparent erscheint, Vertrauen schafft und auf EU-Ebene als vorbildlich hervorgehoben werden soll?

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr legt die Luftfahrtunternehmen nicht auf eine bestimmte Schlichtungsstelle für die privatrechtlich organisierte Schlichtung fest. Ob es daher eine oder mehrere privatrechtlich organisierte Schlichtungsstellen geben wird, ist spekulativ. Der Gesetzgeber bevorzugt die private Schlichtung. Soweit eine solche nicht zur Verfügung steht, ist die Schlichtung zu einer behördlichen Schlichtungsstelle vorgesehen. Dies ist das typische Modell gesetzlich geregelter Schlichtungen in Deutschland (vgl. § 214 VVG, § 14 UKlaG).

33. Wie rechtfertigt die Bundesregierung die verpflichtende Teilnahme von Fluggesellschaften an einer behördlichen Schlichtung, die ihres Erachtens bis zuletzt nicht zielführend war und, wegen des auf Freiwilligkeit beruhenden Grundsatzes, Grund dafür ist, warum diese bis heute keine wirksame Regelung für eine Schlichtung im Flugverkehr gewesen ist?

    Warum gilt diese Regelung nicht für alle Fluggesellschaften, beziehungsweise aus welchem Grund ist es nicht möglich, die Fluggesellschaften zu einer sofortigen Teilnahme am Schlichtungsverfahren bei der söp zu beteiligen?

34. Sieht die Bundesregierung bei einer freiwilligen Schlichtung nicht die Möglichkeit, dass die vom Schlichter ausgesprochene Empfehlung auch für das Unternehmen bindend ist?

    Wenn nein, worin bestehen dann die weiteren Vorteile des auf Freiwilligkeit basierenden Schlichtungsverfahrens?

Die Fragen 33 und 34 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wegen des verfassungsrechtlich garantierten Justizgewährleistungsanspruchs können Schlichtungsvorschläge niemals bindend sein. Voraussetzung für das Funktionieren einer Schlichtung ist daher, dass die Schlichtung und die Schlichtungsstelle von allen Beteiligten akzeptiert werden. Schlichtungsvorschläge, die hingegen mangels Akzeptanz generell abgelehnt werden, bringen weder Verbrauchern noch Unternehmen Vorteile. Auch die söp kann daher als Schlichtungsstelle nur dann erfolgreich sein, wenn sie von Fluggästen und Luftfahrtunternehmen akzeptiert wird.

35. Wird es bald auch eine Schlichtungsregelung für Pauschalreisende geben? Welche Lösung strebt die Bundesregierung in diesem Falle an?

    Wo sähe die Bundesregierung, diese für am besten angesiedelt an; bei söp, Schlichtung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL), behördlicher Schlichtung oder einer vierten Institution?

Die Bundesregierung plant derzeit keine (spezielle) Schlichtungsregelung für Pauschalreisende. Im Dezember 2011 hat die Europäische Kommission den Entwurf einer Richtlinie über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (ADR-RL) vorgelegt, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen, außergerichtliche Streitbeilegungsstellen für vertragliche Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern einzurichten. Die Richtlinie wird nach derzeitigem Verhandlungsstand auch auf Pauschalreisen Anwendung finden. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission eine Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie angekündigt (vgl. Antwort zu Frage 41). Die Vorgaben dieser beiden Richtlinien sollen abgewartet werden. Einzelregelungen im Vorfeld erscheinen nicht sinnvoll.

36. Sieht die Bundesregierung auch eine separate Lösung für den Bus- und Schiffsverkehr vor?

Die Förderung außergerichtlicher Streitbeilegung zwischen Verkehrsunternehmen und ihren Kunden ist bereits jetzt vom satzungsmäßigen Zweck der söp umfasst. Dieser Zweck unterscheidet nicht zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern: Der söp können sowohl Verbände der Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs auf Straße, Schiene und Wasser sowie in der Luft als auch die Unternehmen selbst beitreten. Die Schlichtung im Rahmen von privatrechtlich organisierten Schlichtungseinrichtungen hält die Bundesregierung für vorzugswürdig.

37. Hält es die Bundesregierung für angemessen, wenn eine Schlichtungsstelle keine Pressearbeit machen darf?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass eine private Schlichtungsstelle keine Pressearbeit machen dürfte.

38. Auf welchen Berechnungen beruhen die Kalkulationen für den Erfüllungsaufwand, die „maximal 22 000 Euro“ für die Errichtung einer Schlichtungsstelle inklusive „Kosten der Maklergebühr, Anwerbung von Personal, erste Grundausstattung (…)“ vorsieht?

    Sind dabei auch die Kosten zur infrastrukturelle Einrichtung einer Schlichtungsstelle (z. B. Mobiliar, Telefon, Rechner, Server, Erstellung einer Datenbank) berücksichtigt worden?

In die Berechnungen zum Erfüllungsaufwand wurden alle relevanten Kosten einbezogen. Die unmittelbar den Büroarbeitsplatz betreffende Kosten, laufende Sach- und auch Investitionskosten wurden über Personalsachkosten berücksichtigt.

39. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass sich aufgrund der mangelhaften Rechtsdurchsetzung ein ganzer Geschäftszweig von spezialisierten Anwaltsunternehmen (EU-Claim, flight-right uvm.) entwickelt hat?

Die Durchsetzung vom Anspruchsgegner nicht regulierter zivilrechtlicher Ansprüche obliegt in Deutschland grundsätzlich den Gerichten. Die Bundesregierung teilt die Auffassung nicht, dass es sich hierbei um eine mangelhafte Rechtsdurchsetzung handelt. Dass Anspruchsteller „spezialisierte Anwaltsunternehmen" mit der Regulierung ihrer Ansprüche beauftragen, entspricht dem üblichen Vorgehen bei einer außerprozessualen Ablehnung einer Regulierung durch den Anspruchsgegner.

40. Wie viele Fälle sind bei den entsprechenden Unternehmen seit ihrem Bestehen (bitte einzeln nach Jahren und Unternehmen) vor deutschen Gerichten entschieden worden, und wie viele Verfahren werden derzeit noch behandelt?

Falls die in Frage 39 erwähnten „spezialisierten Anwaltsunternehmen" angesprochen sein sollten, liegen der Bundesregierung hierüber keine Angaben vor.

41. In welcher Form bringt sich die Bundesregierung bezüglich der zahlreichen Überarbeitungen im Reiserecht auf europäischer Ebene inhaltlich ein, und welche Bundesministerien sind in vorbereitenden Beratungen in welcher Form integriert?

    Welche Stakeholder werden dabei angehört?

    In welcher Form werden Verbraucher- und Verkehrsverbände (z. B. vzbv, ADAC e. V., Verkehrsclub Deutschland e. V.) als gleichberechtigte Ansprechpartner wie Luftfahrtinteressenverbände (z. B. BDL, Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e. V. oder Board of Airline Representatives in Germany e. V.) gesehen?

Die Europäische Kommission plant seit längerem die Überarbeitung der Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (90/314/EWG). Zuletzt wurde der Vorschlag für Herbst 2012 angekündigt.

Zur Vorbereitung des Vorschlags hat die Europäische Kommission im Oktober 2009 einen Workshop durchgeführt. Dem schloss sich im Jahr 2010 ein Konsultationsverfahren mit Fragebögen für die Mitgliedstaaten, Verbraucherverbände, Verbraucher, Unternehmensverbände und Unternehmen an, in denen um eine Einschätzung der geltenden Regelungen der Richtlinie gebeten und nach Vorschlägen für Änderungen gefragt wurde. Die im Rahmen des Konsultationsverfahrens gegebenen Antworten hat das federführende Bundesministerium der Justiz (BMJ) mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) abgestimmt.

Zur Vorbereitung der Beratungen hat BMJ im Februar 2010 betroffene Verbände der Reisebranche sowie Verbraucherschutzverbände gebeten, zu den im Konsultationsverfahren deutlich gewordenen Themenschwerpunkten der Europäischen Kommission Stellung zu nehmen. Zu den Verbänden gehörten unter anderem der „Deutsche ReiseVerband e. V.", der „Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft (BTW) e. V." und der „Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.".

Was die Überarbeitung des Individualreiserechts im Luftverkehr betrifft, liegen noch keine Vorschläge der Europäischen Kommission vor. Die Frage der Beteiligung von Verbänden stellt sich daher noch nicht. Wenn sie sich stellt, werden

diese in dem von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgegebenen Umfang beteiligt.

42. Wie überprüft die Bundesregierung die sofortige Auszahlung der Entschädigungen und Ausgleichsleistungen durch Airlines – auch ohne Verbraucherbeschwerden, die laut Bundesregierung gemäß § 271 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bereits jetzt gelten (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4676)?

    In wie vielen der Beschwerden von Reisenden, die zu Ordnungswidrigkeitenverfahren führten, wurde bemängelt, die Luftfahrtunternehmen hätten aufgrund außerordentlicher Umstände ihre Leistungen nicht erbracht?

    Welche Rolle spielt eine Missachtung der sofortigen Auszahlung bei der Verhängung von Bußgeldern?

Wie bei jeder Erfüllung zivilrechtlicher Ansprüche überprüft die Bundesregierung diese nicht. Es ist stets Sache des Anspruchstellers, die Nichterfüllung – notfalls gerichtlich – gegen den Anspruchsgegner geltend zu machen.

Für Fluggastansprüche soll nach dem Referentenentwurf zur Schlichtung im Luftverkehr die Durchsetzung dadurch verbessert werden, dass mit der Schlichtung zusätzlich ein vereinfachtes und kostengünstiges Verfahren zur Verfügung gestellt wird. Für Fluggastrechte nach der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 kommt hinzu, dass mit dem Beschwerde- und Durchsetzungsverfahren beim Luftfahrt-Bundesamt die Nichterfüllung der Ansprüche ausnahmsweise sogar noch bußgeldbewehrt ist. Damit ist die Durchsetzung von Fluggastrechten gegenüber sämtlichen anderen zivilrechtlichen Ansprüchen bereits erheblich privilegiert.

Das Luftfahrt-Bundesamt führt keine Statistik darüber, in wie vielen Fällen Luftfahrtunternehmen mit Hinweis auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände die Zahlung verweigern. Da – wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Frage 19 auf Bundestagsdrucksache 17/4676 erläutert – die Ausgleichszahlung bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen gemäß § 271 BGB sofort fällig ist, ist die Verweigerung der Zahlung nach Geltendmachung eines begründeten Anspruchs Voraussetzung für eine Ahndung.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333